

学校编码: 10384
学号: 13920081150907

分类号_____密级_____
UDC_____

廈門大學

碩 士 学 位 论 文

生产经营类事业单位转企改制政策研究

Policy Research on Transforming Public Institutions

Operating Commercial Businesses into Enterprises

林 其 密

指导教师姓名: 朱 仁 显 教 授

专 业 名 称: 行 政 管 理

论文提交时间: 2 0 1 1 年 5 月

论文答辩日期: 2 0 1 1 年 月

学位授予日期: 2 0 1 1 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2011 年 5 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学博士论文摘要库

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

事业单位改革是行政管理体制改革的重要组成部分。推进事业单位分类改革首要的是划分不同类别，只有科学界定不同种类的事业单位才能充分发挥事业职能，保证分类改革顺利推进。生产经营类事业单位作为事业单位的一种类别，根据《关于事业单位分类试点的意见》的解释，该类事业单位从事生产经营活动，将逐步转为企业，注销事业单位，核销事业编制。目前，我国已在部分行业和省份开展生产经营类事业单位改革实践，取得一定成效，但也存在不少问题。为此，强化对生产经营类事业单位的理论和实践研究，可以合理界定生产经营类事业单位范围，有利于根据该类特点采取相应的政策措施，从而更有针对性地推进生产经营类事业单位转企改制改革，这对于加快整个事业单位分类改革进程，完善行政管理体制有着重要的意义。

论文主要由五大部分构成：

第一部分：导论。包括了选题的背景，文献综述，研究的方法与结构。

第二部分：生产经营类事业单位的理论分析。主要从机构编制管理原则和物品分类的角度，在理论上论证了在事业单位分类改革视角下生产经营类事业单位转企改制改革的必要性，再结合实践，对生产经营类事业单位的基本特征、行业范围以及如何界定该类事业单位提出思考，最后通过分析自身存在的问题，指明了生产经营类事业单位最终要走向市场的改革思路。

第三部分：生产经营类事业单位转企改制的政策与实践。主要阐述生产经营类事业单位转企改制的政策变迁，并归纳了以产权为中心的转制基本形式，结合实际总结了生产经营类事业单位转企改制的初步成效。

第四部分：生产经营类事业单位转企改制面临的主要问题。通过对已有改革实践的认识，深入思考了当前转企改制过程中存在的政策方案、思想观念、转制成本、转制程序以及配套措施方面问题。

第五部分：深化生产经营类事业单位转企改制的基本思路。此部分通过对前文的分析，针对转企改制中的问题，系统地提出一系列政策建议。

关键词：分类改革；生产经营类；转企改制

Abstract

Reform of public institution is an important part of the overall reform of administrative system. The primary task of public institution reform is to make a clear-cut classification among different types of institutions, only based on which can the reform move go smoothly and can institutions fully perform their public service functions. Public institutions operating commercial businesses count as one type of public institution. According to *Views on the Type-based Reform of Public Institutions*, such type of institutions will be gradually transformed into enterprises. At present, such reforms are being carried out in some sectors and several provinces. Though certain initial success has been achieved already, there are also many problems. Therefore, it is necessary to deepen, theoretically and practically, the researches into the reform of institutions operating commercial businesses, which will facilitate the scientific delimitation of such kind of institutions and the formulation of specific reforming policies, and thus push forward the whole process of public institution reform and perfect the entire administrative system.

This thesis consists of five major parts.

The first part offers an introduction, including the background and significance of this research as well as literature review, research methodology and main structures.

The second part generalizes the theoretical framework for the reform of institutions operating commercial businesses. This part first theoretically demonstrates the necessity for the reform from the perspectives of institution administrative principles and of classification methods; then probes into the characteristics, scope, and delimitation of such institutions; and lastly, based on analyses of the problems inherent to such institutions, generalizes a reforming path and points out that commercial-business operating institutions will eventually walk into the market.

The third part illustrates the policy and practice of transforming public

institutions operating commercial businesses into enterprises, focusing on the changes of the policies, summing up the basic property-right centered transformation forms, and summarizing the initial achievements of the reform being carried out.

The fourth part presents the major problems the reform is faced with and discusses in depth those problems concerning plans, policies, notions, transforming costs and procedures, supporting measures and so on.

The fifth part proposes the basic ideas and methods for deepening the reform of public institutions operating commercial businesses. In view of the previous analysis, a series of systematic suggestions are hereby put forward to tackle the problems encountered during the reform.

Key words: type-based reform; institutions operating commercial businesses; transforming into enterprises

目 录

导论.....	1
(一) 选题背景	1
(二) 文献综述	2
(三) 研究方法 & 结构层次	5
一、生产经营类事业单位改革的理论分析	7
(一) 生产经营类事业单位改革的必要性	7
(二) 生产经营类事业单位的特征与范围	14
(三) 逐步走向市场的生产经营类事业单位	18
二、生产经营类事业单位转企改制的政策与实践	21
(一) 转企改制的政策变迁	21
(二) 转企改制的基本形式	24
(三) 转企改制的初步成效	27
三、生产经营类事业单位转企改制面临的主要问题	30
(一) 政策失衡弱化转制效果	30
(二) 被改制者情绪化严重	31
(三) 转制成本巨大	33
(四) 转制程序不规范	33
(五) 配套措施不完善	34
四、深化生产经营类事业单位转企改制的基本思路	37
(一) 明晰转制思路，理顺转制理念	37
(二) 优化政策方案，创造政策环境	38
(三) 积极宣传政策，达成改革共识	39
(四) 统筹兼顾，解决转制成本	40
(五) 严格程序，规范流程	42
(六) 完善配套措施，达成政策合力	43
结语.....	47
参考文献.....	48
致谢.....	48

Contents

Introduction.....	1
I. Research Background.....	1
II. Literature Review.....	2
III. Research Methodology and Body Structure.....	5
Chapter One Theoretical Framework for Transforming Institutions	
Operating Commercial Businesses into Enterprises.....	7
I. Reform Necessity.....	7
II. Characteristics and Scope.....	14
III. Institutions Operating Commercial Businesses Walking into the Market.....	18
Chapter Two Policies and Practices of Transforming Institutions	
Operating Commercial Businesses into Enterprises.....	21
I. Policy Changing.....	21
II. Basic Transformation Forms.....	24
III. Initial Effects.....	27
Chapter Three Major Problems of Transforming Institutions Operating	
Commercial Businesses into Enterprises.....	30
I Weakened Effects Caused by Policy Imbalance.....	30
II. Emotional Resistance of the Reform Target.....	31
III. Huge Costs of Reform.....	33
IV. Non-standard Reform Procedures.....	33
V. Imperfect Supporting Measures.....	34
Chapter Four Strategies for Deepening the Reform of Institutions	
Operating Commercial Businesses.....	37
I. Clarifying Basic Methods and Straightening out Reform Procedures.....	37

II. Optimizing Plans and Perfecting Reform Environment.....	38
III. Publicizing Policies and Promoting Consensus.....	39
IV. Reducing Reform Cost through Overall Planning.....	41
V. Standardizing Procedures.....	42
VI. Improving Supporting Measures.....	43
Conclusion.....	47
Reference.....	48
Acknowledgement.....	52

导论

（一）选题背景

事业单位种类庞杂，分布范围广，就事业单位职能而言，有的承担行政管理职能，有的承担社会公益职能，有的承担生产经营职能，还有的是各种职能交叉存在。根据“按照政事分开原则，改革事业单位管理体制”的改革思路，面对现存事业单位的复杂现状，分类改革成为统一的选择路径。

2007年，部分省（区、市）事业单位改革工作座谈会在无锡召开，中央编委委员、中央编办主任李铁林在会上强调，事业单位改革总的思路就是，要通过分类首先把不应该在事业单位序列的单位划分出去，根据留下来的事业单位划分为若干具体类别，有针对性地分别制定财政、人事、分配、社会保障等配套政策，实施不同的改革和管理。2008年经中央编委领导批准，中编办会同有关部门制定的《关于事业单位分类试点的意见》（中央编办函[2008]45号）（以下简称《意见》）也明确指出根据现有事业单位的社会功能、性质职能和公益化程度，将其划分为承担行政职能的、从事公益服务的和从事生产经营活动的三个大类。承担生产经营职能的事业单位（本文统称为生产经营类事业单位）作为分类改革中的一类，将逐步转为企业，进行转企改制，这应成为事业单位改革的重要部分。该类事业单位转企改制改革更是涉及到了观念转变、人员分流，体制更新等内容，是事业单位改革的重点和难点。

2011年4月，据《瞭望新闻周刊》最新了解到的权威信息，高层已就推进事业单位分类改革作了全国性的整体改革部署，改革时间表也已确定。将按照政事分开、事企分开和管办分离的要求，以促进公益事业发展为目的，以科学分类为基础，以深化机制体制改革为核心，总体设计、分类指导、因地制宜、先行试点、稳步推进，进一步增强事业单位活力，不断满足人民群众和经济社会发展对公益服务的需求。今后5年事业单位改革的阶段性目标是，在清理规范基础上完成事业单位分类，承担行政职能事业单位和从事生产经营活动事业单位的改革基本完成，从事公益服务事业单位在人事管理、收入分配、社会保险、财税政策和机构编制等方面改革取得明显进展，管办分离、完善治理结构

等改革取得较大突破，社会力量兴办公益事业的制度环境进一步优化。据此，可以预见，在“十二五”期间，生产经营类事业单位转企改制改革将是事业单位改革的重要内容，成为政府推进行政管理体制和机构改革的重要步骤。因此，强化对该类事业单位的研究，加快其改革步伐有着重要的现实意义。

在中央文件《意见》提出以前，中央在勘察设计、科研机构、新闻出版等行业已经开展了相关改革实践，个别省市如江苏、浙江、山东等地也从本省实际出发，相继对生产经营类事业单位改革进行了有益的探索。尽管如此，生产经营类事业单位改革至今依然缺乏统一的政策方案，《意见》只是粗略提到了要将从事生产经营职能的事业单位逐步转为企业，并注销事业单位，核销事业编制。对该类的界定、特征、行业范围、改制的具体内容都未提及，这也一定程度上影响了正在推进的生产经营类事业单位改革。为了加快推进生产经营类事业单位转企改制进程，我们有必要在吸收过去改革实践的基础上，系统研究现有生产经营类事业单位转企改制，以充实该类事业单位改革内容，提升改革效果，这是改革形势迫切要求，更是推动事业单位分类改革的题中之义。

（二）文献综述

近年，生产经营类事业单位改革逐步展开，在政策层面，目前主要集中在中央和部分省市一些改革文件中。如江苏省《关于省属生产经营类事业单位改革实施意见》（苏办发〔2004〕20号）、浙江省《关于推进省属事业单位改制的若干政策意见》（浙政办函〔2002〕45号）、广东省《事业单位分类改革的意见》（粤发〔2010〕6号）、山东省《关于省属经营开发服务类事业单位改企转制的实施意见》（鲁厅字〔2005〕41号）等。这些文件一般主要涉及改革的指导思想及原则、实施的主要对象及方式、国有资产的处置、人员安置（退休年龄的规定、退休人员的待遇等）、社会保险关系的处理（如保险金的计算）等问题。这些内容指导意义强，所涉及的都是生产经营类事业单位转企改制所要重点考虑的方面。

在学术研究层面，成思危主编的《中国事业单位改革——模式选择与分类引导》介绍了我国科技、教育、文化、卫生、体育等事业单位在所有制形式、人事制度、行政管理、领导体制等方面的改革情况，通过区分不同的财政支持

程度，鼓励相关单位走向市场，实施产业化经营。^①虽然当时以职能为基础的事业单位分类还未曾推进，但是这些领域的事业单位改革实践对生产经营类事业单位转企改制改革具有很强的借鉴意义。目前的学术研究主要集中在对生产经营类事业单位的描述和改革方向的探讨上：

在对生产经营类事业单位的描述上，宋大涵在《事业单位改革与发展》一书中，认为“开发经营类事业单位”承担国家允许、提倡和鼓励的发展公益事业的任务，其产品带有一定的公益性。这类单位一般具备有偿服务经营和自我发展能力，有稳定的经常性收入。^②山西师范大学的景朝阳则从“法人”角度论及了生产经营类事业单位，认为与公共利益无涉或公共性不强的生产经营类事业单位，可以转为作为商事主体的营利性企业法人，包括应用开发型科研机构、职业培训机构、社会中介机构、一般性艺术表演团体、新闻出版集团等都属于此类。^③赵立波在《事业单位改革——公共事业发展新机制探讨》中从青岛事业单位实际出发，指出了“开发经营类事业单位”是面向社会提供有偿经营服务，或政府及政府部门举办的对内提供服务、对外提供有偿经营服务的单位。包括了“绝大部分企业化管理、大部分自收自支及部分差额拨款、少量全额拨款的事业单位可以划为此类”。^④无独有偶，从现实角度研究的还有李鸥，他在《事业单位改革与管理》一书中从天津市直事业单位实际出发，指出“划归企业的事业单位”是以营利为目的，根据市场需求从事各种服务的组织，其受益者主要是组织的所有者和管理者，自己补偿全部来自服务收费。^⑤

在改革方向上，又主要集中在两个方面：

一是强调生产经营类事业单位不应留在事业单位范围内，应转变为企业。赵立波明确指出该类事业单位改革方向是市场化，转变为企业，考虑到部分事业单位的具体特殊情况，需要暂时保留过渡。值得一提的是，对于如广播电视新闻等单位实行企业化管理，他认为是不妥的。他认为不能转为企业的事业单位不应实行企业化管理，不应保留在开发经营类事业单位中，因为“如果一个

^①成思危. 中国事业单位改革——模式选择与分类引导[M]. 北京：民主与建设出版社，2000. 345-594

^②宋大涵. 事业单位改革与发展[M]. 北京：中国法制出版社，2003. 204-206

^③景朝阳. 事业单位分类改革的法律对策[EB/OL].

<http://www.civillaw.com.cn/Article/default.asp?id=36237>, 2007-12-01

^④赵立波. 事业单位改革——公共事业发展新机制探讨[M]. 济南：山东人民出版社，2003. 206-210

^⑤李鸥. 事业单位改革与管理[M]. 天津：天津大学出版社，2007. 159

行业、一个单位的生产成本完全可以通过市场得以补偿并能盈利或很能盈利，其性质应为企业，再赋予事业单位的名分道理不充分或根本没有道理。”他认为今后原则上不再审批该类，在转企前几年可以享受税收优惠以及其它政策支持，转企后实行自主的企业人事管理制度。^①上海社会科学院经济研究所研究员杨宇立在《事业单位改革：路径、分类与“夹生化”后果》一文中认为，经营服务类单位大约占事业单位总数 1/4 左右，主要包括工程设计单位和农科站。由于事业“单位企业化管理”的政策、工程设计方案和预算的招投标制度、经济特区率先打破了行业准入限制这三种“驱动力”，经营服务类事业单位总体上最早涉足市场。该类经营性事业单位的“公益性”不甚明显，大多可以推向市场。就目前看，促使经营服务类事业单位完全走向市场的条件已经成熟，改革不过是从形式上确定其企业性质，注销其“财政户口”。^②

一是强调对于一些暂时不具备转企改制条件的生产经营类事业单位，应引入竞争机制，实行企业化管理。张雅琳在《公益服务的体制创新》一书中强调要实行社会化和企业化管理，“其人事、财务和社会保障可参照现代企业机制运作”，他较为详细地分析了新闻出版和广播电视单位的改革问题，指出除了少数党报、党刊、重点优秀图书的出版和部分广电单位由国家给予财政补助外，其余的都实行自负盈亏和自我发展。他也认为“实行企业化管理将是有条件的生产经营类事业单位的改革方向，但企业化管理并非追求盈利，否则这类事业单位就可以改制为企业。”^③宋大涵在《事业单位改革与发展》一书中则更具体地指明，对目前不具备条件转企的单位，应鼓励社会力量多元化兴办，支持该类单位跨地区、跨部门、跨行业合作，应引入竞争机制，加快社会保障体制改革步伐，逐步用依法进行法人登记来取代现行的机构编制行政审批制度。^④

此外，还有部分从事事业单位改革的工作者从本地改革实际进行反思，这主要反映在相关改革实践的调研和总结中，如南京市秦淮区发展和改革局陈少静的《对区属事业单位改革改制难点的调研与思考》、无锡市园林管理局朱震峻的《关于事业单位改制转企问题的断想》、南通市发改委黄元宰的《南通市事业

^①赵立波. 事业单位改革——公共事业发展新机制探讨[M]. 济南：山东人民出版社，2003. 206-210

^②杨宇立. 事业单位改革：路径、分类与“夹生化”后果[J]. 社会科学，2007，(4)：39-46

^③张雅琳. 公益服务的体制创新[M]. 北京：中国社会出版社，2003. 125-127

^④宋大涵. 事业单位改革与发展[M]. 北京：中国法制出版社，2003. 204-206

单位改制转企的探索实践》、龙岩市委编办黄昌明的《生产经营型事业单位转制改企的几个问题》等。然而，就各地改革实践的探索来看，由于现阶段事业单位分类改革并未全面推开，生产经营类事业单位转企改制依然在不断探索中，目前的思考还具有个别特征，不具有代表性。

总之，在事业单位分类改革视野下，目前对生产经营类事业单位转企改制改革的研究是不全面的，特别是对生产经营类事业单位的界定并不清晰，对其改制中难点问题的剖析并不深入。事业单位分类改革是系统工程，作为改革重要组成部分，生产经营类事业单位转企改制应有系统地研究和展示，尽管已有改革实践所涉及的问题是琐碎的，但我们应致力于通过改革现象，努力界定现有生产经营类事业单位，厘清改革思路，通过对已有改革实践的思考，系统分析现在转企改制改革的重点问题及对策，进而为全面推进生产经营类事业单位改革提供政策借鉴。

（三）研究方法及结构层次

1、研究方法

（1）定性分析法。本文通过对国内相关行业和地方生产经营类事业单位改革实践的概述，在大量参阅文献材料的基础上，对生产经营类事业单位的基本范畴进行定性分析，从编制管理原则和公共物品理论出发，论证出生产经营类事业单位转企改制的必要性，通过把握本质，以揭示其内在规律与发展趋势，综合分析现有改革的难点，由点及面，思考了具有针对性的政策建议。

（2）文献资料法。本文通过搜集部分地区和行业生产经营类事业单位改革的指导文件、实施意见、调研报告等文献，全面了解事业单位分类改革的政策现状，探究生产经营类事业单位转企改制改革内在逻辑和发展脉络，把握转企改制的基本形式，并对相关案例进行重点研究，以更全面地把握改革过程中的问题。

（3）比较分析法。本文通过对江苏、浙江、深圳、广州等主要省份生产经营类事业单位改革实践的比较，从中理清生产经营类事业单位的基本特征及转企改制的初步成效，辩证思考了在事业单位分类改革视角下如何界定生产经营类事业单位，通过深入分析比较各地不同类别事业单位改革，探索符合生产经

营类事业单位的转企改制的政策途径。

(4) 多学科交叉研究法。当代各学科的研究已经不仅仅局限在一门学科范围内，学科的交叉研究成为各学科研究的主流。本文运用经济学、管理学、政治学等多学科的知识理论进行分析，力求做到全面深入，如经济学中公共物品理论，管理学中的政策分析理论等。

2、结构层次

首先，本文从机构编制管理的职能、协调平衡、动态调整原则和物品分类中对于纯公共物品、准公共物品和私人物品不同提供方式的角度，在理论上论证了事业单位分类改革视角下生产经营类事业单位转企改制改革的必要性，从中也阐明了生产经营类事业单位改革方向。接着通过深入比较部分行业及地区改革实践情况，结合公共物品理论提出了生产经营类事业单位的基本特点和行业范围，并对如何界定该类提出思考。再者，通过分析自身存在的运行机制行政化，政事不分；价值取向自利化，事企不分；人员观念保守，市场竞争力弱等问题，指明了生产经营类事业单位最终要走向市场的改革思路。

其次，本文梳理了近年有关生产经营类事业单位转企改制的政策变迁，并归纳了以产权为中心的生产经营类转企改制中出售转让、兼并重组、撤销破产、保留过渡四种基本形式。接着基于对文献资料的梳理，结合实际总结了生产经营类事业单位转企改制的初步成效。即理顺了政府和事业单位职能、转换了事业单位体制、精简了机构编制以及优化了国有资产四大方面。

再次，本文通过对已有改革实践的认识，深入思考了当前转企改制过程中存在的关于政策方案、思想观念、转制成本、转制程序以及配套措施方面问题。

最后，针对转企改制中的问题，从转企改制的思路理念、政策环境、思想动员、成本筹措、规范流程以及完善配套等方面提出了相应的解决思路。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库